

Los primeros pasos de la negociación colectiva en la Argentina*

Maricel Bertolo

Dra. en Historia – Universidad de Buenos Aires

Docente e Investigadora – Facultad de Ciencia Política y RRH

mbertolo@fcpolit.unr.edu.ar

* Este artículo es parte de una investigación más amplia, desarrollada en el marco de mi tesis doctoral: “Estado y trabajadores en Argentina. El Departamento Nacional del Trabajo ante el fenómeno de la desocupación, 1907-1934”, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, octubre de 2008.





Resumen

Este artículo se presenta como una contribución al análisis de las funciones del Estado en tanto mediador en los conflictos entre capital y trabajo, específicamente en relación a las primeras manifestaciones de la vigencia de acuerdos colectivos. De acuerdo con este orden de prioridades, se revisan los principales antecedentes en materia de negociación colectiva que comenzaron a registrarse en Argentina en las tres primeras décadas del siglo XX, en la medida en que estas primeras experiencias anticiparon el posterior desarrollo de acuerdos colectivos de carácter estable y mucho más generalizados que contaron con la mediación estatal, y tendieron a prevalecer desde mediados de los años treinta, profundizándose de manera decisiva con el advenimiento del peronismo. Creemos que en estos años se irá estructurando, aunque de manera incipiente, un sistema de relaciones y prácticas laborales en materia de negociación colectiva, que expresará importantes elementos de continuidad respecto de la posterior experiencia. En líneas generales, es escasa la historiografía relacionada con la negociación colectiva en nuestro período de estudio y tiende a reflejar el problema en forma parcial y circunscripta a ciertos sectores productivos en coyunturas particulares, no abordando una visión de conjunto en relación a las primeras experiencias sobre acuerdos colectivos que comienzan a registrarse con el cambio de siglo.

Palabras claves: Negociación colectiva - departamento nacional del trabajo - arbitraje estatal - socialismo - sindicalismo revolucionario

Abstract

This article presents itself as a contribution to the analysis of the State's role as mediator in the conflicts between capital and work, specifically in relation to the first manifestations of the validity of collective agreements. In accordance with this order of priorities, the text examines the main antecedents as regards collective negotiation which began to take place in Argentina in the first three decades of the 20th century, insofar as these early experiences suggested the subsequent development of much more widespread collective agreements of a steady nature. These were mediated by the State and tended to prevail since the mid-thirties, becoming decisively stronger with the rise of Peronism. We believe that in those years it will begin to structure, though in an incipient way, a system of labor relations and practices related to collective negotiation, which will express important elements of continuity regarding the later experience. In broad outline, there is little historiography connected with collective negotiation in the period under study and it tends to reflect the issue incompletely and restricted to certain productive sectors in particular situations, rather than approaching it as a whole in connection with the first experiences of collective agreements that begin to take place at the turn of the century.

Keywords: Collective negotiation – national labor department – state arbitration - socialism – revolutionary syndicalism



Introducción

En este artículo se revisan los principales antecedentes en materia de negociación colectiva que comenzaron a registrarse en Argentina en las tres primeras décadas del siglo XX, en la medida en que estas primeras experiencias anticiparon el posterior desarrollo de acuerdos colectivos de carácter estable y mucho más generalizados que contaron con la mediación estatal, y tendieron a prevalecer desde mediados de los años treinta, profundizándose de manera decisiva con el advenimiento del peronismo.

De acuerdo con este orden de preocupaciones, nos concentraremos en dos tareas principales aún no abordadas por los historiadores en nuestro período de estudio. Por una parte, intentaremos reconstruir parcialmente la evolución que experimentó la intervención estatal relacionada con las primeras expresiones de negociación colectiva. Más específicamente, centraremos nuestro análisis en las primeras manifestaciones de la mediación estatal, prestando especial atención a las funciones de conciliación y arbitraje que comienza a desarrollar en forma incipiente el Departamento Nacional del Trabajo (DNT). En esta misma línea, también, revisaremos los primeros proyectos legislativos que plantearon la conveniencia del contrato colectivo de trabajo. Por la otra, indagaremos las principales experiencias precursoras en la materia y algunas de las respuestas esgrimidas desde el socialismo y el sindicalismo revolucionario.

El escenario elegido es la ciudad de Buenos Aires, habiendo sido este ámbito geográfico el destino principal de las primeras iniciativas del Estado en la esfera laboral y, además, donde tuvieron lugar los primeros conflictos y reclamos gremiales. El modo particular de relaciones laborales que se fue gestando en estos años se fue proyectando, en buena medida, en el ámbito nacional.

Este trabajo se presenta como una contribución al análisis de las funciones del Estado -a través del DNT- en tanto mediador en los conflictos entre capital y trabajo, específicamente en relación a las primeras manifestaciones de la vigencia de acuerdos colectivos. En estos años, se prefiguraron un conjunto de ideas y de acciones vinculadas con la negociación colectiva en el imaginario de los diferentes actores laborales involucrados -Estado, trabajadores y empresarios-, mucho antes de lo que registran los trabajos historiográficos referidos al tema. En líneas generales, la historiografía vinculada con la negociación colectiva es escasa y tiende a reflejar el problema en forma parcial y circunscripta a ciertos sectores productivos en coyunturas particulares, no abordando una visión de conjunto en relación a las primeras experiencias sobre acuerdos colectivos que comienzan a registrarse con el cambio de siglo.

Este artículo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se analizan las primeras intervenciones públicas que intentaron promover el establecimiento de acuerdos colectivos en el ámbito laboral. En esta misma línea de preocupaciones, también se revisan las principales expresiones legislativas referidas al contrato colectivo de trabajo, estableciendo una comparación en cuanto a los contenidos de los dos primeros proyectos de código laboral elaborados en 1904 y 1921, respectivamente. En segundo lugar, se indagan las diversas expresiones de relaciones colectivas de trabajo registradas en nuestro período de estudio. En tercer lugar, se caracterizan las diferentes posturas esgrimidas por



dirigentes de filiación socialista y 'sindicalista' frente al surgimiento de las primeras manifestaciones de la negociación colectiva.

El análisis de los dos primeros proyectos de codificación de la legislación laboral, en relación al desarrollo de las convenciones colectivas de trabajo, nos permitirá ahondar sobre los nuevos fundamentos jurídicos que comenzaron a orientar la labor de algunos legisladores con el cambio de siglo, contribuyendo a la emergencia de una nueva doctrina que comienza a plantear la necesidad de incorporar mayores niveles de equidad social, en el camino hacia la configuración de un nuevo derecho vinculado con el mundo laboral.¹ Asimismo, creemos que en estas primeras décadas del siglo XX se irá estructurando, aunque de manera incipiente, un sistema de relaciones y prácticas laborales en materia de negociación colectiva, que expresará importantes elementos de continuidad respecto de la posterior experiencia registrada desde mediados de los años treinta y ampliada de manera significativa durante los gobiernos peronistas.

Primeras iniciativas estatales vinculadas con la negociación colectiva

A partir de la realización de la primera huelga general en 1902, la elite dirigente profundizó decididamente su perfil represivo frente al movimiento obrero. La primera década del siglo XX se caracterizó por una aguda confrontación social, que tuvo como uno de sus principales protagonistas a importantes sectores del movimiento obrero conducidos por el anarquismo, cuyos dirigentes fueron los destinatarios fundamentales de la política represiva.² En forma paralela, de acuerdo con lo afirmado por Juan Suriano, el poder político también desarrollaba una estrategia "preventiva" que sentaba las bases para el desarrollo de una incipiente política social y para un nuevo rol que tímidamente comenzará a jugar el Estado como "mediador" en los conflictos laborales.³ Esta nueva vía estaba destinada, principalmente, al socialismo, sector que sostuvo un perfil gradualista y propició métodos de lucha que se encuadraban en una mayor legalidad. Se intentaba así, resguardar el normal funcionamiento de la economía agroexportadora, evitando la realización de posibles huelgas generales que significaran como en 1902, la paralización del comercio de exportación. En esta misma línea, se inscribían la sanción de las primeras leyes obreras y la creación en 1907 del DNT, en la esfera del Ministerio del Interior.

Una de las iniciativas más relevantes en la vía "preventiva" fue el primer proyecto de codificación laboral impulsado a principios de 1904 por Joaquín V. González, entonces Ministro del Interior, durante

1. En un trabajo anterior analizamos los principales contenidos presentes en los dos proyectos de codificación en relación al contrato colectivo; Ver: Maricel Bertolo, "Los primeros pasos de la negociación colectiva en la Argentina", ponencia presentada en las III Jornadas Nacionales: "Espacio, Memoria e Identidad", organizadas por la Facultad de Humanidades y Artes, la Facultad de Ciencia Política y RRH de la UNR, setiembre de 2004.

2. Ricardo Falcón, "Izquierdas, régimen político, cuestión étnica y cuestión social en Argentina (1880-1912)", en *Anuario*, N° 12, Rosario, Fac. Humanidades y Artes – UNR, 1986/7; Juan Suriano, "El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1914, en *Anuario*, N° 14, Facultad de Humanidades y Artes – U.N.R., 1989/90.

3. Juan Suriano, "El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos..." *op.cit.*

la segunda presidencia de Julio A. Roca, como expresión del sector más reformista dentro de la elite dirigente, que propiciaba un tratamiento alternativo a la represión sistemática frente a los conflictos obreros, cuestión que retomaremos en el punto siguiente.⁴ Pese a que nunca fue aprobado, constituyó el punto de partida de la legislación laboral en el país.

En cuanto a los contenidos del Proyecto, otorgaba algunas de las reivindicaciones mas sentidas por los trabajadores –entre otras, fijaba la jornada de ocho horas diarias de trabajo-, aunque en su articulado prevalecía un espíritu fuertemente restrictivo de la actividad sindical.⁵ A pesar del alcance muy limitado de estas reformas, que no lograban disimular el contenido todavía predominantemente represivo de la acción gubernamental frente al movimiento obrero, comenzaban a expresar el inicio de un cambio de perspectiva en cuanto a la resolución de la “cuestión social”.⁶

Hacia fines de 1904, más precisamente el 20 de octubre, el Poder Ejecutivo mediante un decreto autorizaba el Jefe de Policía de la ciudad de Buenos Aires a ofrecer su mediación o proponer el arbitraje en las disputas planteadas entre obreros y patrones, en relación a condiciones de trabajo y salarios.⁷ Esta decisión ponía en evidencia la preocupación del gobierno y su necesidad de propiciar la mediación estatal en los conflictos planteados en el ámbito laboral, como respuesta novedosa orientada a disminuir la creciente agitación social registrada en la primera década del siglo. Sin embargo, esta iniciativa también reflejaba el espíritu todavía marcadamente represivo que prevalecía en la visión del poder político, en la medida en que el rol arbitral y conciliador en las disputas entre capital y trabajo, coincidía con la autoridad policial.⁸

Algunos años más tarde, a principios de 1907, José Nicolás Matienzo -primer presidente del recientemente creado DNT-, iniciaba una gestión tendiente a derogar esta disposición, proponiendo instancias alternativas para la mediación y el arbitraje, separándolas de la esfera represiva. En las consideraciones formuladas por Matienzo, las dificultades suscitadas en el conflicto gremial recientemente producido en el sector ferroviario, habían dejado al descubierto la ausencia de una legislación sobre contratos colectivos de trabajo, especialmente, en relación con los transportes, nervio vital de la economía agroexportadora.⁹ Sobre este tema, reconocía que desde los inicios de su gestión como presidente de la agencia estatal, había procurado sin éxito la celebración de convenios colectivos que regularan las relaciones laborales, como un mecanismo adecuado para prevenir los conflictos.

Con ligeras modificaciones, el 14 de junio de 1907 el Poder Ejecutivo presentaba al Congreso el proyecto de ley sobre conciliación y arbitraje elaborado por Matienzo, que apuntaba a prevenir los con-

4. *Ibidem*; Una perspectiva diferente sobre el reformismo oligárquico en: Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)*, Buenos Aires, Sudamericana- Universidad de San Andrés, 1994.

5. El texto completo del Mensaje Preliminar y del Proyecto de Ley Nacional del Trabajo pueden consultarse en: Cayetano Carbonell, *Orden y trabajo*, Vol. I, Buenos Aires, Librería Nacional J. Lajouanne y Cía., 1910.

6. Juan Suriano, “Una aproximación a la definición de la ‘cuestión social’ en Argentina”, en J. Suriano (comp.) *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, La Colmena, 2000.

7. *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo (en adelante, BDNT)*, N° 1, junio 30 de 1907.

8. Juan Suriano, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos...”, *op.cit.*

9. El conflicto gremial había sido protagonizado por la Compañía del Ferrocarril Gran Oeste y los obreros maquinistas y foguistas; Ver: *BDNT*, N° 1, *op.cit.*



flictos colectivos suscitados en el sector transportes. Sin embargo, no recibiría tratamiento legislativo, postergándose en forma indefinida su sanción.¹⁰

A pesar del carácter “pasivo” que la legislación le había asignado al DNT en los primeros años de su trayectoria, al encomendarle recolectar datos sobre la situación de los trabajadores con el fin de elaborar una adecuada legislación, su primer presidente se propuso en forma inmediata establecer contactos con la Federación Obrera Regional Argentina (FORA) anarquista y con la Unión General de Trabajadores (UGT) conducida por ‘sindicalistas’, en tanto organizaciones representativas de los trabajadores.¹¹ La iniciativa apuntaba a conocer las opiniones sustentadas por estos organismos en cuanto al empleo de mecanismos conciliatorios para la resolución de los conflictos planteados en el ámbito laboral. La consulta formulada por el DNT no obtuvo respuesta por parte de la FORA, desestimando esta posibilidad los dirigentes de la UGT.

El rechazo al ofrecimiento del organismo estatal, tanto en el caso del anarquismo -corriente hegemónica en la conducción del movimiento obrero en la primera década- como del sindicalismo revolucionario, se vinculaba con la defensa de postulados antiestatistas presentes en ambas corrientes, aunque desde perspectivas ideológicas diferentes, que se expresaban en una abierta oposición a la intervención del Estado en la vida sindical.¹² Sin embargo, a pesar de esta negativa inicial, con el transcurso del tiempo, sobre todo en algunos sectores conducidos por dirigentes próximos al sindicalismo revolucionario, se evidenciará una aceptación gradual de las prácticas arbitrales que, con frecuencia, contarán con la participación del DNT.

Por su parte, Matienzo insistirá desde su gestión como presidente del DNT, con algunas iniciativas tendientes al establecimiento de mecanismos legales de conciliación y arbitraje que apuntaran a prevenir los conflictos colectivos, prestando especial atención a aquellos suscitados en el sector transportes. Sin embargo, estas primeras iniciativas no alcanzaban concreción. Entre otras cuestiones, la visión sustentada por Matienzo, próximo al pensamiento liberal, expresaba cierta contradicción con la necesidad de propiciar un mayor grado de intervención por parte de la agencia estatal.¹³ Asimismo, las restricciones presupuestarias condicionaron, particularmente, los primeros años el accionar del DNT.

Sin embargo, la intensa conflictividad social registrada en el transcurso de estos años, seguramente fue un factor que incidió estimulando una presencia más “activa” del DNT, que acrecentaba en los hechos su esfera de competencia y se erigía en forma gradual, aunque no sin contradicciones, como mediador

10. El contenido del proyecto elaborado por el DNT y la versión definitiva finalmente presentada al Congreso por el Poder Ejecutivo, pueden consultarse en: *BDNT*, N° 1, *op.cit.*; también en Cayetano Carbonell, *Orden y Trabajo*, Vol. II, *op.cit.*

11. *BDNT*, N° 1, *op.cit.*, También en: Juan Suriano, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos, política social y represión, 1880-1914”, *op.cit.*

12. Ricardo Falcón, “Izquierdas, régimen político, cuestión étnica y cuestión social en Argentina (1880-1912)”, en *Anuario*, N° 12, *op.cit.*; Juan Suriano, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1914”, en *Anuario*, N° 14, *op.cit.*

13. Un análisis más detallado sobre las primeras iniciativas propiciadas por José N. Matienzo en el DNT, pueden consultarse en: Maricel Bertolo, “Estado y trabajadores en Argentina. El Departamento Nacional del Trabajo ante el fenómeno de la desocupación, 1907-1934”, Tesis Doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, octubre de 2008.

en las frecuentes disputas que se suscitaban entre capital y trabajo.¹⁴ No obstante, este proceso de evolución estuvo signado permanentemente por avances y retrocesos, según las diversas variables que estaban en juego, entre las que ocupaban un lugar relevante, las características de los actores laborales involucrados –DNT, trabajadores y empresarios–, así como también, la perspectiva reflejada por el poder político en materia de intervencionismo estatal y en relación a la selección de los variados mecanismos tendientes a la consecución de los objetivos planteados en cada coyuntura.

En este sentido, el nombramiento en el DNT de personal con conocimientos técnicos, y de profesionales que acreditaban un importante nivel de especialización en temas laborales, que en no pocas ocasiones se desempeñaban en distintas funciones dentro del organismo oficial, favorecerá el proceso de constitución de una burocracia estatal de carácter estable, que irá adquiriendo creciente prestigio en su esfera de competencia, al mismo tiempo que conquistaba un mayor grado de autonomía.¹⁵

Asimismo, la sanción hacia fines de 1912 de la Ley Nº 8999 de reorganización de la oficina estatal, se tradujo en una ampliación de las funciones, al incorporar tareas de inspección y vigilancia de las leyes obreras, la constitución de “consejos del trabajo” –compuestos por igual número de patronos y obreros–, con el objetivo de dirimir los conflictos que se suscitaban entre capital y trabajo y, finalmente, la creación de una agencia de colocaciones destinada a la intermediación laboral.¹⁶

Desde el punto de vista de las conductas más frecuentes, el ofrecimiento de mediación en las disputas laborales por parte del DNT, se irá convirtiendo en una práctica recurrente en el caso del sector transportes –tanto terrestre como marítimo–, en nuestro período de estudio. En este sector estratégico para la economía primario exportadora, además de ofrecer su mediación la agencia estatal, también con bastante frecuencia intervenían en las negociaciones los ministros del interior y de obras públicas y, en no pocas ocasiones, el mismo poder ejecutivo se involucraba en forma directa en el resultado final de los acuerdos.

14. Juan Suriano, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1914, en *Anuario*, Nº 14, *op.cit.*

15. Oscar Oszlak, “Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio”, Buenos Aires, CEDES, Nº 3, vol.I, 1978. Algunos días después del nombramiento de José Nicolás Matienzo como primer presidente del DNT, el 19 de marzo el Presidente José Figueroa Alcorta emitía un nuevo decreto designando al personal que integraría la oficina recientemente creada. Entre los más conocidos, figuraban Alejandro Ruza y Alejandro M. Unsain, especialistas destacados en materia laboral, desplegaron una intensa labor, ocupando diversas funciones, inclusive la presidencia interina del organismo oficial en 1910 y en 1918, respectivamente. Otro de los funcionarios de larga trayectoria en la agencia estatal, nos referimos a Juan Oscaris, era designado en el cargo de “Escribiente” en esta oportunidad, desempeñándose posteriormente como inspector laboral; ver: *BDNT*, Nº 1, *op.cit.*

16. *DSCD*, setiembre 18 de 1912, T.II, pp. 767 a 793; setiembre 26 de 1912, T.II, pp. 999 a 1015; sanción definitiva en: setiembre 30 de 1912, T.II, p. 1161. Ver: *BDNT*, Nº 27, julio 31 de 1914. Sobre el DNT, pueden consultarse: Néstor T. Auza, “La política del Estado en la cuestión obrera al comenzar el siglo XX. El Departamento Nacional del Trabajo 1907-1912”, en *Revista de Historia del Derecho*, Nº 15, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1987; ———, “La legislación laboral y la complejidad del mundo del trabajo. El Departamento Nacional del Trabajo, 1912-1925”, en *Revista de Historia del Derecho*, Nº 17, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1989; Juan Suriano, “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1914”, *op.cit.*; Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)*, *op.cit.*; Germán Soprano, “El Departamento Nacional del Trabajo y su Proyecto de Regulación Estatal de las Relaciones Capital-Trabajo en Argentina. 1907-1943”, en José Panettieri (comp.), *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*, Buenos Aires, Eudeba, 2000; Hernán González Bollo, “La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943”, en Hernán Otero, *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población del siglo XIX-XX*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.



Las importantes transformaciones políticas, sociales y económicas producidas en la Argentina de la entreguerra, tuvieron su correlato en un crecimiento de la legislación laboral. Por su parte, en el transcurso de este período el DNT, como sugiere Hernán González Bollo, se irá constituyendo -a partir del conocimiento técnico “acumulado” en relación a la cuestión obrera- en el articulador de un sistema de negociación colectiva, que apuntará a la integración de trabajadores y empresarios de diferentes sectores productivos con intereses antagónicos, en un esquema de acuerdo de “matriz corporativa” favorecido por la mediación estatal.¹⁷

El “Proyecto González”

En el nuevo escenario laboral que caracterizó a la Argentina de principios del siglo XX, Joaquín V. González sugería en su proyecto de código laboral, la conveniencia de los contratos colectivos, como un instrumento idóneo para regular los comportamientos y necesidades cada vez más homogéneos que tendían a prevalecer en la gran industria.

En cuanto al contrato de trabajo individual y a la práctica de las convenciones colectivas, encontramos en el Mensaje que antecedió al Proyecto, comentarios relevantes que ponen en evidencia los valores subyacentes en la argumentación del legislador.¹⁸ En los enunciados del Mensaje Preliminar aparece con bastante insistencia la necesidad de alcanzar la armonía entre el trabajo y el capital. De acuerdo con esta intención, se apuntaba a la defensa de la función regulatoria del Estado en cuestiones atinentes al mundo del trabajo, con el objetivo prioritario de prevenir el conflicto social.

Específicamente, en relación al contrato de trabajo, hasta la elaboración del “Proyecto González”, éste no había sido materia de una legislación especial. En el Código Civil encontraba un marco normativo en la “locación” o “arrendamiento de servicios”.¹⁹ Esta figura jurídica parece haber regulado las relaciones contractuales en el ámbito laboral, hasta el advenimiento del peronismo.²⁰

En coincidencia con los comentarios de especialistas de la época inspirados en los nuevos principios jurídicos y en la experiencia internacional, en el mensaje que precedía al Proyecto el legislador planteaba el carácter insuficiente de la legislación vigente y la consecuente necesidad de incorporar nuevos elementos en la figura del contrato de trabajo. De acuerdo con esta intención renovadora en materia jurídica, señalaba los importantes cambios operados en el desarrollo industrial del país que se expresaban, fundamentalmente, en la existencia de grandes talleres y fábricas. Estas afirmaciones

17. Según las afirmaciones del autor: “Las demandas políticas acrecentaron el peso decisorio de la agencia laboral en el diseño de la legislación, desplazando poco a poco el poder mediador sobre el mundo industrial de la legislatura al DNT. Este desplazamiento de la ley por el acuerdo privado homologado por el Estado anunció la puesta en marcha de un contrato social de matriz corporativista”; ver: Hernán González Bollo, “La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943”, *op.cit.*, p. 360.

18. Cayetano Carbonell, *Orden y trabajo*, Vol. I, *op.cit.*

19. *Código Civil de la República Argentina* (versión comentada), Tomo I, Buenos Aires, Imprenta Pablo E. de Coni, 1881, Título VI, Capítulo VIII, “De la locación de servicios”, arts. 1625 y 1626, p. 443.

20. Ricardo Gaudio y Jorge Pilone, “El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de la modernización industrial en la Argentina, (1935-1943), en Juan Carlos Torre (comp.), *La formación del sindicalismo peronista*, Buenos Aires, Legasa, 1988, p.33.

se correspondían con la evolución industrial experimentada en las últimas décadas del siglo XIX. En efecto, aunque las plantas de mayores dimensiones fueron surgiendo en distintos momentos, y con importancia disímil según el sector, ya hacia la década de 1870, habían comenzado a ocupar un lugar relevante en la estructura productiva.²¹

Es así que en sus argumentaciones, Joaquín V. González defendía la conveniencia de un tratamiento legislativo particular en relación al contrato de trabajo, diferenciándolo explícitamente del “alquiler de servicios” regulado por el Código Civil. En esta nueva perspectiva, se destacaba el rol económicamente gravitante del trabajador en el sistema productivo. Y, en esta medida, la importancia de sus cualidades técnicas y de sus conocimientos generales, como factores diferenciadores. Por tanto, se debían considerar las facultades personales de cada empleado, en tanto tendrían una incidencia directa en las condiciones en que se desarrollaba la producción de bienes y servicios. En consecuencia, el legislador destacaba que la ausencia de una legislación específica sobre el tema, favorecía en los hechos, el interés exclusivo del contratante, en la medida en que tendía a asimilar el valor del obrero al valor de su trabajo. El trabajo mismo era considerado una mercancía sujeta a los avatares de las leyes del mercado. Ponía entonces distancia del anterior esquema legal, abriendo paso así a un nuevo marco de definición para las relaciones laborales.

De acuerdo con esta misma línea argumentativa, también comenzaba a plantear la conveniencia de los contratos colectivos de trabajo, como un instrumento idóneo para regular los comportamientos y necesidades cada vez más homogéneos que tendían a prevalecer en los establecimientos industriales con mayores dimensiones. Aunque el contrato colectivo no fue tratado en un capítulo particular del Proyecto, se lo mencionó de manera explícita en el Mensaje y también en el Título XII referido a Asociaciones Profesionales, donde aparecen antecedentes legislativos precursores en la materia.²²

En el desarrollo de sus enunciaciones, el legislador también planteaba que en forma gradual el contrato individual tendería a ser reemplazado por el “reglamento social”, con vigencia para un conjunto de tareas similares, conforme las características propias de cada industria.²³

La caracterización de los contratos colectivos presente en el “Proyecto González”, colocaba el acento en la importancia del valor jurídico de las resoluciones emanadas de estos convenios, asimilándolas al derecho positivo, en tanto eran el resultado del acuerdo voluntario entre las partes. Por esta vía se contribuiría a la conformación del “derecho del trabajo”, tendencia que comenzaba a prevalecer en la doctrina y en el derecho positivo. Específicamente, se explicitaba que las partes en los convenios colectivos podían ser el sindicato obrero y la asociación patronal (art.394°) y se enumeraban en forma taxativa las diferentes problemáticas que se incluirían en sus estipulaciones.²⁴ Asimismo, uno de los requisitos ineludibles para la obligatoriedad de las convenciones acordadas entre obreros y patro-

21. Hilda Sabato y Luis Alberto Romero, *Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado 1850-1880*, Buenos Aires, Sudamericana, 1992, Cap.VII, “El trabajo calificado”, p.204.

22. Cayetano Carbonell, *Orden y trabajo*, Vol. I, *op.cit.* En relación a los antecedentes jurídicos y a la conceptualización del contrato colectivo de trabajo que, en parte, sirvieron de referencia al “Proyecto González”, puede consultarse: Carlos Lessona, “El contrato colectivo de trabajo”, en *Rev. Jurídica y de Ciencias Sociales*, Año XXI, Tomo I, N°1/2, enero-febrero de 1904.

23. Cayetano Carbonell, *Orden y trabajo*, Vol. I, *op.cit.* “Mensaje”, p. 249.

24. *Ibidem*, Ver ítem cuarto del art. 394, p. 369.



nes, debía ser su carácter voluntario. Es decir, debían estar exentas de cualquier forma de coacción entre partes, práctica bastante difundida en el mundo del trabajo característico de este período. De acuerdo con la preocupación central del legislador, la participación voluntaria de los obreros en las discusiones tendientes a lograr acuerdos colectivos, constituiría un mecanismo idóneo destinado a desactivar las diferentes manifestaciones de conflictividad en el ámbito laboral.

Además, el otorgamiento de ciertos beneficios especiales para aquellos sindicatos que aceptaran el encuadre legal propuesto en el Proyecto, ponía en evidencia la intención manifiesta de fomentar una modalidad de asociacionismo obrero, estrechamente ligada a la regulación estatal. Es así que en el capítulo referido a Asociaciones Profesionales, se establecía la confección de un Registro donde podrían inscribirse aquellos sindicatos que persiguieran objetivos lícitos –no contrarios al orden público y a la paz social-.²⁵ Las asociaciones obreras que se enmarcaran dentro de este requisito ineludible, estarían en condiciones de obtener el reconocimiento legal del Estado y, entonces, podrían gozar de ciertas prerrogativas. Entre ellas, la posibilidad de obtener sanción legal para las resoluciones emanadas de los acuerdos colectivos de trabajo, celebrados entre sociedades obreras y patronales. Por lo tanto, aparece la figura del contrato colectivo estrechamente vinculada con la organización sindical, con personería jurídica otorgada por el Estado.

En síntesis, se tendía a equiparar jurídicamente el valor de los acuerdos alcanzados mediante negociación colectiva –siempre que revistieran el carácter de aceptación voluntaria de las partes-, con las prescripciones del derecho positivo. Estas disposiciones previas regirían en forma transitoria o permanente las relaciones laborales. Podrían ser el resultado de acuerdos colectivos, alcanzados entre asociaciones obreras y patronales. O bien, ser consecuencia de prácticas y ajustes periódicos –que fijaran los contenidos del mencionado “reglamento social”-, realizados en los lugares de trabajo, conforme el desarrollo que una determinada actividad planteara en relación a la organización de la producción.

El Proyecto de 1921: rupturas y continuidades

El aspecto más novedoso de la nueva vinculación Estado-sindicatos desarrollada por el gobierno de Hipólito Yrigoyen se expresó, fundamentalmente, en el desarrollo de las prácticas arbitrales, con carácter más sistemático que en la etapa anterior, propiciadas desde el Estado, que en más de una ocasión favorecieron a los gremios del transporte, conducidos por dirigentes vinculados al sindicalismo revolucionario.²⁶

Estrechamente relacionado con este proceso se hallaba el surgimiento en la segunda década de las primeras federaciones nacionales por rama de actividad, particularmente, en el sector transportes, con los gremios que nucleaban a marítimos y ferroviarios. Precisamente, tanto la Federación Obrera Marítima (FOM) como la Federación Obrera Ferrocarrilera (FOF) –gremios estratégicos en la estructura productiva primario exportadora-, estaban afiliadas a la FORA ‘sindicalista’ y participarán activamente

25. *Ibidem*, pp. 366 -367.

26. David Rock, *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Buenos Aires, Amorrortu, 1977, pp. 134 a 137; Ricardo Falcón y Alejandra Monserrat, “Estado, empresas, trabajadores y sindicatos”, en Nueva Historia Argentina, Tomo VI, *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2000.

en las prácticas gremiales que comenzaban a prevalecer.²⁷ Estas federaciones tenían la capacidad potencial de paralizar la economía agroexportadora. Su acción conjunta, se convertía en una poderosa arma de presión que abría las puertas de la Casa de Gobierno.

Sin embargo, la convergencia táctica radical-*sindicalista*, tuvo dos momentos de ruptura, en oportunidad de los sucesos violentos de la Semana Trágica y de la rebelión de los obreros patagónicos. De todas maneras, estos hechos aparecen como relativamente aislados, prevaleciendo una intencionalidad “integracionista” por parte del poder político hacia el movimiento obrero. No parece casual, entonces, de acuerdo con lo afirmado por Ricardo Falcón, que la nueva iniciativa de codificación propiciada por este gobierno –como ya había ocurrido con el “Proyecto González”–, surgiera como respuesta a fuertes conmociones sociales.²⁸

Como presidente interino del DNT, Alejandro M. Unsain, figura destacada de la política laboral del primer gobierno radical –además de un notable especialista en la materia–, iniciaba en 1918 una gestión tendiente a estimular el desarrollo de los contratos colectivos de trabajo, a través de la exposición pública de las ventajas principales que conllevaría su implementación.²⁹ Con este propósito establecía una serie de contactos con la Unión Industrial Argentina (UIA), destinados a impulsar su práctica en el ámbito de la Capital Federal. En las argumentaciones formuladas por Unsain, que apuntaban a resaltar las ventajas de la vigencia de la negociación colectiva, el énfasis principal volvía a estar puesto –como en la primera década– en la necesidad de prevenir el conflicto en el ámbito laboral.³⁰

Como es reflejado por el entonces presidente del DNT, en forma contemporánea a la elaboración de su Informe, en un conjunto de países europeos y también en Estados Unidos, la vigencia de los contratos colectivos de trabajo se extendía a numerosos sectores productivos.³¹ Una de las conclusiones a las que arribaba Unsain en el análisis de la experiencia internacional, se vinculaba con la necesidad de propiciar el desarrollo de fuertes organizaciones sindicales, encuadradas en las regulaciones estatales, como precondition indispensable para el establecimiento de los contratos colectivos de trabajo.³² Precisamente, el otorgamiento de la personería jurídica por parte del Estado a las asociaciones gremiales, fue una condición frecuentemente antepuesta por los sectores empresarios, que dificultó en no pocas ocasiones la vigencia de acuerdos colectivos. En efecto, el reconocimiento legal por parte del Estado, tendría como contracara el renunciamiento explícito de los sindicatos a toda declaración que atentara contra el orden público o la propiedad privada de los medios de producción.

27. Maricel Bertolo, *Una propuesta gremial alternativa: El sindicalismo revolucionario (1904-1916)*, Buenos Aires, CEAL, Nº442, 1993;-----, “El sindicalismo revolucionario y el Estado (1904-1922)”, en *Cuadernos del Ciesal*, Nº 1, Año I, 1993.

28. Ricardo Falcón, “La relación Estado-sindicatos en la política laboral del primer gobierno de Hipólito Yrigoyen”, en *Estudios Sociales*, Nº 10, Universidad Nacional del Litoral, Año VI, 1996.

29. *BDNT*, Nº 39, octubre de 1918. Alejandro M. Unsain (1918-1922) al igual que su antecesor en la presidencia del DNT, Julio B. Lezama (1912- 1918), eran referentes en materia laboral muy cercanos al pensamiento católico social.

30. *Ibidem*.

31. *Ibidem*.

32. *Ibidem*.



No parece casual entonces que la UIA –luego de consultar a las diferentes secciones integrantes– respondiera desestimando esta posibilidad.³³ Dos razones principales aparecen en las argumentaciones esgrimidas por los consultados; por un lado, la falta de responsabilidad legal por parte de las organizaciones sindicales y, por el otro, la ausencia de un marco normativo regulatorio. El análisis de las consideraciones individuales de los diferentes sectores empresariales, así como también, la postura institucional de la UIA en relación a esta temática, puso en evidencia el carácter unánime de las respuestas por parte de los empresarios, cuestión que sugiere la existencia de consensos previos tendientes a la defensa de sus intereses corporativos.

En este nuevo contexto se inscribe el segundo intento de codificación de la legislación laboral en el país, por iniciativa del presidente Hipólito Yrigoyen, la redacción correspondió a Alejandro M. Unsain, habiendo sido presentado en el mes de junio de 1921 para su discusión en el Congreso.³⁴ Sin embargo, esta nueva iniciativa legislativa tampoco alcanzaba aprobación parlamentaria

En cuanto a los contenidos del Proyecto de 1921, se incluía la legislación vigente hasta ese momento, aunque con algunas innovaciones. Una de las principales novedades incorporadas, en relación con la propuesta de Código elaborada por Joaquín V. González, se encuentra en la reglamentación sobre Asociaciones Profesionales.³⁵ El contrato colectivo de trabajo es caracterizado como una convención celebrada entre patrones y obreros, sobre condiciones de trabajo y salario (art. 425°). Podrían participar en el acuerdo uno o varios patrones o asociaciones patronales y varios obreros o una o varias asociaciones sindicales (art. 426°).³⁶

Los contenidos incluidos en el contrato colectivo serían obligatorios para todos los patrones y obreros vinculados directamente con la suscripción del acuerdo, así como también, para todos aquellos integrantes de una asociación representada en la celebración del convenio. Sin embargo, en cuanto a los alcances de las regulaciones acordadas en la negociación colectiva, se incluía no sólo a quienes participaran directamente en su elaboración, sino también a todos los contratos que se celebraran dentro de los límites de la jurisdicción local y profesional (art. 440°). Ese es un aspecto que encontramos relevante en términos comparativos, considerando que preanuncia una de las características presentes en el posterior desarrollo de la negociación colectiva en la Argentina.

Otra de las novedades que incorporaba el Proyecto, se vinculaba con la creación de los “Consejos de Tarifas”, con atribuciones similares a las de un verdadero tribunal especial, encargado de dirimir toda diferencia respecto de las interpretaciones sobre los contenidos o las acciones que resultaran de la ejecución del contrato.³⁷ Esta prescripción evidenciaba el interés prioritario de prevenir el conflicto y la interrupción del trabajo, cuando se suscitaran divergencias entre las partes en las condiciones de implementación de lo acordado a través de la negociación colectiva. En esta misma línea, se esta-

33. Los resultados de esta iniciativa y la respuesta de la UIA, incluidas las consultas a las diferentes secciones integrantes de esta asociación, pueden consultarse en: *Ibidem*.

34. El contenido completo del proyecto puede consultarse en: *BDNT*, N° 48, noviembre de 1921.

35. Ricardo Falcón, “La relación Estado- sindicatos en la política laboral del primer gobierno de Hipólito Yrigoyen”, *op.cit*.

36. El contrato colectivo de trabajo tuvo un tratamiento particular en el Título XVII, Capítulos I y II. El contenido completo del proyecto puede consultarse en: *BDNT*, N° 48, *op.cit*.

37. *Ibidem*, arts. 444°, 445° y 448°.

blecía que durante la vigencia del contrato, los trabajadores no podrían desarrollar medios de lucha –como huelgas, boicot, etc.- aunque estas acciones se originaran en cuestiones ajenas a las reguladas en la negociación colectiva.

El reconocimiento legal de las asociaciones creadas en el ámbito de la Capital Federal, correspondía al Ministerio del Interior, a través del accionar del DNT. Las organizaciones así constituidas, estaban obligadas a demostrar un comportamiento acorde con las prescripciones de la ley. Cuando su accionar significara una “perturbación violenta de orden público, o impidiera el ejercicio de la libertad de trabajo”, correspondía la disolución inmediata de la asociación –no sólo la pérdida de la personería jurídica-, por parte de la autoridad administrativa.³⁸ En esta prescripción vuelve a manifestarse la intencionalidad regimentadora de la vida sindical.

En suma, los dos Proyectos de Código analizados, surgieron como respuesta del poder político a fuertes conflictos producidos en el mundo del trabajo. Ambas iniciativas parecen inscribirse en una estrategia que apuntaba a evitar futuras manifestaciones de conflicto social, mediante el intento de integración de sectores obreros permeables a este tipo de propuestas. De acuerdo con este objetivo prioritario, se defendía las funciones regulatorias del Estado en cuestiones vinculadas con el mundo laboral.

La propuesta legislativa elaborada en 1921, en relación a los contratos colectivos, a pesar de haber sido tratado con mayor profundidad en un capítulo específico, y presentar algunas innovaciones, en líneas generales, expresa una continuidad respecto de la visión expuesta en el “Código González” sobre el tema.

En cuanto al contenido general, de acuerdo con la opinión de algunos expertos en la problemática laboral contemporáneos a la época, en ambas iniciativas se incorporaban los nuevos principios que orientaban la doctrina jurídica internacional en la materia. Específicamente, como ya señalamos, en relación al contrato de trabajo individual, en el primer Proyecto se sostuvo un criterio innovador, al alejarse del principio más tradicional ligado a la figura del “arrendamiento” o “locación de servicios”, regulado en el Código Civil. En esa oportunidad, el autor de la iniciativa también manifestó su preferencia por una sustitución gradual del trato individual entre obreros y patrones por los acuerdos colectivos entre asociaciones con personería jurídica otorgada por el Estado, visión que se profundizará en el segundo Proyecto.

A pesar de que existieron otras propuestas legislativas orientadas a favorecer la generalización de los contratos colectivos de trabajo, no alcanzaban todavía aprobación parlamentaria en el transcurso de nuestro período de estudio.³⁹ La doctrina jurídica argentina en sus inicios fue contraria al establecimiento del contrato colectivo, sin embargo, con el paso del tiempo la idea de incorporar esta nueva figura a la legislación laboral irá ganando mayores consensos. Esta realidad, en parte, se evidencia en las numerosas iniciativas legislativas referidas a la materia, surgidas de funcionarios y legisladores de diferente extracción política.

38. *Ibidem*, arts. 470°, 471°, 472° y 476°.

39. Ver: Maricel Bertolo, “Estado y trabajadores en Argentina”, *op.cit.*



De todos modos, a pesar de estos avances significativos, de acuerdo con la información disponible, no parece haber existido en esta época una concepción generalizada tendiente a la defensa de las convenciones colectivas como herramienta eficaz para regular económicamente los costos empresarios, tal como ocurrirá hacia mediados de la década del treinta, en pleno auge del modelo de crecimiento industrial sustitutivo.⁴⁰ En este período histórico, el desarrollo de la negociación colectiva aparece, principalmente, vinculado con la necesidad de prevenir el conflicto social.

Diversas manifestaciones de acuerdos colectivos

El cambio de siglo evidenciaba el inicio de la aceptación gradual por parte de obreros y patronos de mecanismos arbitrales que favorecían la solución pacífica de las diferencias planteadas en el ámbito laboral, así como también, contribuían a prevenir la realización de nuevos conflictos gremiales, en el marco de un desarrollo incipiente de relaciones colectivas de trabajo.⁴¹

Sin embargo, a pesar de que se registraron avances importantes en materia de negociación colectiva, en cuanto a los comportamientos vigentes en el período analizado, salvo el caso de algunas excepciones muy circunscriptas a ciertos gremios y sectores productivos, la evidencia empírica nos sugiere el predominio de relaciones laborales de carácter individual, carentes de estipulaciones previas sobre condiciones de realización de las tareas y fijación de salarios. Por tanto, en la práctica más habitual, en el momento de contratar a un obrero, el patrón fijaba en forma unilateral el monto del salario y las condiciones de trabajo.⁴²

El principal ejemplo en cuanto al desarrollo de la negociación colectiva en la primera década, lo constituye el caso de los obreros gráficos, y su aceptación de mecanismos arbitrales con carácter estable, en la resolución de los conflictos planteados entre trabajo y capital, a partir de la realización de la huelga de 1906. Como resultado de esta experiencia vigente durante algo más de una década, se creó la primera comisión mixta con objetivos de permanencia en el tiempo –en la medida en que se habían establecido mecanismos de renovación periódicos–, que tuvo como principal cometido vigilar el cumplimiento del contrato colectivo celebrado entre las partes.⁴³ En efecto, entre 1907 y 1919, a

40. Ricardo Gaudio y Jorge Pilone, "El desarrollo de la negociación colectiva...", *op.cit.*

41. Hobart Spalding, *La clase trabajadora argentina (Documentos para su historia – 1890/1912)*, Buenos Aires, Galerna, 1970; Ricardo Falcón, "Aspectos de la cultura del trabajo urbano. Buenos Aires y Rosario (1860-1914)", en Diego Armus, *Mundo urbano y cultura popular. Estudios de Historia Social Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 1990.

42. Una análisis más pormenorizado sobre algunos comportamientos laborales vigentes en nuestro período de estudio que antecedieron a la negociación colectiva puede encontrarse en: Maricel Bertolo, "Estado y trabajadores en Argentina...", *op.cit.*

43. En un trabajo anterior analizamos con mayor profundidad el conflicto protagonizado por los obreros gráficos en 1906. Ver: Maricel Bertolo, "Relaciones colectivas de trabajo en Argentina. Algunas reflexiones en torno a la huelga de obreros gráficos de 1906", ponencia presentada en las X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Rosario, setiembre de 2005.

través de los acuerdos colectivos desarrollados en la Comisión Mixta Gráfica, que tuvieron como marco el contrato celebrado en el sector, se resolvieron un conjunto de problemáticas relacionadas con condiciones de trabajo y salario.

De acuerdo con lo señalado por Silvia Badoza en relación a la industria gráfica, se produjo hacia los años ochenta en el siglo XIX, un proceso de crecimiento muy significativo que tuvo a la ciudad de Buenos Aires como principal escenario.⁴⁴ Por un lado, creció el número de pequeños talleres. Por el otro, se expandieron talleres de grandes dimensiones –con incorporación de tecnología en los diversos procesos de trabajo–, que tendían a localizarse en las grandes unidades productivas, aspecto que contribuyó a redefinir las relaciones obrero-patronales en el sector.⁴⁵

Sin embargo, probablemente la primera experiencia en relación al establecimiento del contrato colectivo de trabajo tuvo como protagonistas a la Sociedad de Obreros Marmoleros y al Centro de Propietarios de Marmolerías, quienes hacia fines de 1901 lograban un acuerdo por escrito sobre condiciones de trabajo y salarios que sería de cumplimiento obligatorio para las entidades contratantes, comenzando a regir desde principios de 1903.⁴⁶

Entre las estipulaciones acordadas, se prescribía la constitución de un “Jurado de Honor”-especie de comisión paritaria- integrado por cinco miembros de cada sociedad, con el fin de solucionar las dificultades que surgieran entre patrones y obreros; debiendo introducir en el año 1904 las modificaciones que encontrara convenientes. Aunque no disponemos de información que de cuenta del cumplimiento efectivo de este primer acuerdo colectivo, sin duda constituyó un avance significativo para la época, sobre todo en cuanto al reconocimiento explícito de la capacidad de representación de la organización gremial en las negociaciones sobre salarios y condiciones de trabajo, por parte del sector patronal.

Un primer intento de alcanzar acuerdos colectivos entre los trabajadores del puerto y el sector empleador, con la participación del Estado –a través del DNT-, tuvo lugar en las gestiones de conciliación desarrolladas en la huelga realizada hacia fines de 1911 y principios de 1912.⁴⁷ Frente a la declaración de huelga, el gobierno nacional intervino. El entonces presidente de la agencia estatal, Julio B. Lezama ofreció su mediación en el conflicto, recibiendo la aceptación por parte de los trabajadores. Sin embargo, el sector patronal rechazó el ofrecimiento oficial, alegando el no reconocimiento de la legitimidad de los sindicatos para negociar las demandas de los trabajadores, por carecer de personería jurídica, comportamiento bastante frecuente en el sector patronal, según ya señalamos. Por su parte, el entonces Ministro del Interior, Indalecio Gómez, también participó activamente en las gestiones oficiales tendientes a lograr acuerdos colectivos entre las partes en conflicto, aunque sin éxito. Por

44. María Silvia Badoza, “Patrones, capataces y trabajadores en la industria gráfica. Un estudio de caso: Ortega y Radaelli, 1901-1921”, en *Secuencia*, Nueva Epoca, N° 50, mayo-agosto de 2001, pp. 47 a 81; también puede consultarse de la autora: “Skilled Work and Labour Careers in the Argentine Printing Industry, 1880-1930”, in Mitch, David y Brown, J. and Van Leeuwen, Marco H.D., **Origins of the Modern Career**, England, Ashgate, 2004.

45. María Silvia Badoza, “Patrones, capataces y trabajadores en la industria gráfica, *op.cit.*”

46. Sebastián Marotta, *El movimiento sindical argentino. Su génesis y desarrollo*, Vol. I, Buenos Aires, Libera, 1975.

47. Jeremy Adelman, “Union and the Limits of Contracts: The Syndicalists in the Port of Buenos Aires, 1911-1921”, University of Essex, Department of History (mimeo).



tanto, se propuso diseñar un mecanismo estable de negociación colectiva para los trabajadores portuarios, aunque esta nueva iniciativa tampoco alcanzaría concreción.⁴⁸

Las estipulaciones acordadas en los laudos arbitrales, en la medida en que eran el resultado de negociaciones colectivas previas, con la participación activa del Estado, pueden ser consideradas un antecedente en materia de contratos colectivos de trabajo.⁴⁹ Seguramente, el ejemplo más paradigmático en este período lo encontramos en el laudo que puso fin a la huelga de 1916, protagonizada por los obreros marítimos, aunque no prescribía mecanismos de renovación periódica ni requisitos para su exigibilidad, era el resultado de acuerdos previos en los que intervinieron ambos sectores en conflicto con la mediación del Estado.

En oportunidad de la realización de la huelga protagonizada por el personal marítimo en 1916, nuevamente el DNT, a través de su presidente, ofrecía su rol de mediador en el conflicto. La FOM aceptó la propuesta, mientras el sector patronal nucleado en el Centro de Cabotaje Argentino negó la legitimidad del sindicato para representar a los trabajadores del sector. En esta oportunidad, el entonces presidente Yrigoyen ante la negativa de los empleadores, volcó el peso de la autoridad del Ejecutivo a favor de los huelguistas, como un modo de presionar a los exportadores a sentarse en la mesa de negociaciones.⁵⁰ Como resultado de estas gestiones surgía el primer laudo arbitral que incorporaba las demandas de los trabajadores marítimos, aunque el reclamo estratégico de un tribunal permanente que dirimiera los conflictos en el sector, era indefinidamente postergado.

La vigencia a partir de 1918 de la ley N° 10.550 sobre trabajo a domicilio, propició el desarrollo de discusiones salariales en el marco de verdaderas comisiones paritarias reguladas por el Estado –a través del DNT–, cuyas decisiones revestían carácter obligatorio para toda la industria de la localidad.⁵¹ Mayoritariamente desarrollado por mano de obra femenina, los principales sectores que involucraba el trabajo a domicilio, se vincularon con la industria del vestido y, en menor proporción, con la del calzado. La presencia creciente de esta modalidad laboral en las primeras décadas del siglo XX, promovió la sanción de una legislación protectora y la ampliación de las funciones del DNT. El desarrollo de esta experiencia constituyó un avance muy importante en materia de relaciones colectivas de trabajo durante los años veinte, proyectando sus efectos en la década siguiente.

En el sector ferroviario, representado por La Fraternidad –el sindicato que nucleaba a maquinistas y foguistas– y el sector patronal se lograba la firma del primer contrato colectivo de trabajo en setiem-

48. *Ibidem*.

49. Alejandro M. Unsain rastrea los primeros antecedentes relacionados con los contratos colectivos de trabajo en Argentina, en: *BDNT*, N° 39, *op.cit*.

50. *BDNT*, N° 37, marzo de 1918; Jeremy Adelman, “Union and the Limits of Contracts...”, *op.cit.*; El desarrollo del conflicto de los trabajadores marítimos de 1916, también puede consultarse en: David Rock, *El radicalismo argentino, 1890-1930*, *op.cit.*; Enrique Garguín, “Relaciones entre Estado y sindicatos durante los gobiernos radicales, 1916-1930”, en José Pannettieri (comp.), **Argentina: Trabajadores entre dos guerras**, Buenos Aires, Eudeba, 2000; Ricardo Falcón y Alejandra Monserrat, “Estado, empresas, trabajadores y sindicatos”, *op.cit*.

51. Maricel Bertolo, “Reglamentación del Trabajo a Domicilio en la Argentina”, ponencia presentada en el Workshop: *Mujeres, políticas sociales, tramas estatales (1850-1940)*, Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, octubre de 2010;-----“Estado y trabajadores en Argentina...”, *op.cit*. Sobre la experiencia del trabajo a domicilio en la Argentina puede consultarse: Mirta Lobato, *Historia de las trabajadoras en la Argentina, 1869-1960*, Buenos Aires, Edhasa, 2007.

bre de 1920, en presencia del Ministro de Obras Públicas, quien había favorecido con su gestión las negociaciones previas.⁵² Se convertían así en el segundo sindicato en alcanzar estos acuerdos. Tanto los obreros gráficos como los ferroviarios integrados en La Fraternidad, respondían a conducciones próximas al ideario socialista.

A principios de 1929, la Unión Ferroviaria de orientación 'sindicalista' suscribía con los empleadores organizados en Empresas de Ferrocarriles Particulares, el primer contrato colectivo que regiría las condiciones de trabajo y salarios en el sector.⁵³ Por su parte, también en 1929, los trabajadores telefónicos representados por la Federación de Obreros y Empleados Telefónicos suscribían un contrato colectivo luego de la importante huelga desarrollada en ese mismo año.⁵⁴

Por último, en materia de antecedentes, de acuerdo con la información disponible, existen claros indicios sobre el desarrollo de la negociación colectiva también en el ámbito de la provincia de Buenos Aries, con anterioridad a los años treinta.⁵⁵

Socialismo y sindicalismo revolucionario frente a la negociación colectiva

En relación a las posturas asumidas por el socialismo y el 'sindicalismo' vinculadas con el surgimiento de la negociación colectiva, aparecen claras diferencias entre ambas corrientes. El socialismo venía defendiendo en forma consecuente desde el Congreso Constituyente del Partido realizado en 1896, la necesidad de crear tribunales mixtos obrero-patronales para dirimir los conflictos laborales, y el reconocimiento legal de las asociaciones obreras, ambas demandas integraban los enunciados del Programa Mínimo.⁵⁶

52. Joel Horowitz, "Los trabajadores ferroviarios en la Argentina (1920-1943). La formación de una elite obrera", en *Desarrollo Económico*, N° 99; vol. 25, octubre-diciembre de 1985; Mónica Gordillo, "La Fraternidad en el movimiento obrero: un modelo especial de relación (1916-1922)", N° 20, Buenos Aires, CEAL, 1988. En cuanto al importante conflicto protagonizado en 1912 por los trabajadores de La Fraternidad, oportunidad en la que también intervino el poder político, aunque favoreciendo decididamente al sector patronal, puede consultarse: Juan Suriano, "Estado y conflicto social: El caso de la huelga de maquinistas ferroviarios de 1912", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, N° 4, 3° serie, segundo semestre de 1991.

53. *Crónica Mensual del DNT*, N° 36, Año XII, junio de 1929.

54. Sebastián Marotta, *El movimiento sindical argentino*, Tomo III, *op.cit.*, pp. 326-327; Dora Barrancos, "¿Mujeres comunicadas? Las trabajadoras telefónicas en las décadas 1930-1940", en *VVAA, Temas de Mujeres. Perspectiva de Género*, Universidad de Tucumán, 1998;-----, "Vida íntima, escándalo público: Las telefonistas en las décadas 1930 y 1940", en *Mujeres en Escena*, V Jornadas de Historia de las Mujeres y Estudios de Género, Santa Rosa, 2000.

55. Sobre el particular, las declaraciones que al respecto formulara quien estuvo a cargo de la conducción del Departamento Provincial del Trabajo, iluminan sobre la vigencia de contratos colectivos en el orden provincial antes de 1930. Ver: Orestes D. Confalonieri, "Hacia un Código Argentino del Trabajo", en *Hechos e Ideas*, N° 33, Año V, Buenos Aries, julio de 1939.

56. Jacinto Oddone, *Historia del Socialismo Argentino*, Buenos Aires, CEAL, N° 4, T.I, p.66.



Con fecha 17 de agosto de 1901, el Comité Ejecutivo del Partido organizaba en la ciudad de Buenos Aires, una manifestación de desocupados con el objetivo de elevar un petitorio al Presidente de la Nación, solicitando “leyes y medidas protectoras del trabajo” y la creación de una “oficina de trabajo”, cuya función principal sería llevar estadísticas sobre las condiciones laborales imperantes en el país, debiendo publicar mensualmente en un boletín los resultados como un modo de perfeccionar su intervención en el mercado laboral.⁵⁷

La petición formulada al Poder Ejecutivo era también reflejo de las resoluciones emitidas el mes anterior, en oportunidad de las deliberaciones del IV Congreso del Partido Socialista en julio de 1901, en las que se reformularon algunos contenidos del Programa Mínimo, prescribiéndose la necesidad de crear una oficina nacional de trabajo que debería estar encargada de realizar la inspección y estadística laboral.⁵⁸

Con el paso del tiempo, se incorporaba un nuevo reclamo al programa partidario, vinculado con la necesidad de participación de los obreros en la redacción de los reglamentos de trabajo.⁵⁹ También conocidos como “reglamentos de fábrica o taller”, constituían una práctica laboral bastante difundida en la época, en el caso de unidades productivas de mayores dimensiones. En estos documentos escritos –en general, cada obrero tenía un ejemplar– el patrón establecía en forma unilateral y sin consensos previos, las condiciones de trabajo y salario.⁶⁰ Por su parte, los obreros no podían discutirlos ni plantear modificaciones antes de su aceptación; aunque la existencia misma de esta práctica se traducía en un mayor grado de previsibilidad para los trabajadores, tanto en el desarrollo de sus tareas, como en la percepción de sus ingresos, anticipando algunas de las modalidades que asumirán los contratos colectivos de trabajo.⁶¹

A pesar de la consistencia del reclamo por parte del Socialismo a favor de la pronta creación de la oficina estatal, ni bien iniciaba sus actividades el DNT manifestaron su postura crítica, que se sustentaba en dos cuestiones principales. En primer lugar, el diseño del organismo previsto en el decreto del Poder Ejecutivo de 1907, no coincidía enteramente con la perspectiva socialista, considerando que no incluía en sus atribuciones las tareas vinculadas con la inspección y vigilancia en el cumplimiento de la legislación laboral, principio que será defendido activamente en el Congreso por Alfredo Palacios. En relación a la decisión de constitución del nuevo organismo estatal, afirmaban lo siguiente:

“El Departamento Nacional del Trabajo, recientemente creado, se debe más que a la iniciativa del gobierno –que demuestra en las cuestiones económicas la más notable ignorancia–, a la activa agitación de las clases productoras. Hasta hace poco los sociólogos criollos y los diarios capitalistas afirmaban que en el país no existía la “cuestión social” y que la huelga era un fenómeno extraño, anormal, que podía combatirse con medidas de fuerza. Ha sido necesario que los conflictos entre obreros y patro-

57. *La Vanguardia*, agosto 17 de 1901: “El mitín de Desocupados y el Partido Socialista”.

58. Ver art. 12° (parte económica) del Programa Mínimo; en Jacinto Oddone, *Historia del Socialismo Argentino*, op.cit., T. II, p.173.

59. “Organización, programa y desarrollo del Partido Socialista en la Argentina”, *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, Tomo X, 1915.

60. *BDNT*, N° 39, op.cit.

61. *Ibidem*

nes adquirieran notoria trascendencia y que aquellos mostraran la conciencia de sus propios intereses en el terreno de los hechos, para que el gobierno se resolviera a ocuparse del asunto”.⁶²

En segundo lugar, las críticas formuladas por el socialismo, también se vinculaban con disputas en el terreno político, considerando que la elección de Matienzo como primer presidente de la agencia estatal, había significado desestimar la postulación de la figura de José Ingenieros.⁶³ Con bastante frecuencia, formularán severas críticas al accionar de Matienzo desde los inicios de su gestión, señalando la falta de comprensión de la realidad que aquejaba a los trabajadores y, al mismo tiempo, la inoperancia que caracterizaba al accionar del organismo oficial.⁶⁴

Por su parte, el sindicalismo revolucionario manifestó desde sus orígenes una postura contraria al desarrollo de las prácticas arbitrales, y al reconocimiento legal de las asociaciones sindicales por parte del Estado. En relación al contrato colectivo de trabajo, consideraban que constituía una práctica enervante del espíritu combativo que debía sostener la organización sindical en sus relaciones con el sector patronal. Uno de los principales referentes de la corriente ‘sindicalista’ desarrollada en Francia, León Jouhaux se refería al tema en los siguientes términos:

“¿Qué es el contrato? Una convención en el transcurso de una lucha entre dos partes contrarias. Como lo ha dicho Griffuelhes, el contrato no hace más que exteriorizar, registrar los resultados obtenidos por la parte más poderosa.

“El contrato no tiene un valor por sí mismo, sino que es el resultado de un esfuerzo. No es la virtud del contrato la creadora de la potencia sindical, sino es la potencia sindical que da al contrato un cierto valor.

“Entonces, ¿por qué se da tanta importancia a lo que existe solo en virtud de la fuerza de acción de las organizaciones? Lo que sería más lógico y más inteligente, es hacerle entender a los trabajadores que lo que necesitan para obtener mejores condiciones de trabajo es tener fuertes organizaciones. Que exista o no contrato, es el sindicato la mejor garantía de esas mejores condiciones de trabajo”

Y concluía sus comentarios con la siguiente afirmación:

“Debemos tratar de que los obreros no vean en el contrato colectivo más que el resultado de sus esfuerzos personales y que no le acuerden más que un valor relativo. Y para que realmente resulte una ventaja el contrato debe ser corto...”⁶⁵

62. *La Vanguardia*, marzo 27 de 1907: “El DNT. Nota del Dr. Matienzo”.

63. *La Vanguardia*, febrero 9 de 1907: “El Departamento del Trabajo. Un reportaje al Dr. Ingenieros. El candidato a la dirección expone su programa”.

64. Entre otros, ver: *La Vanguardia*, abril 17 de 1907: “Cómo interpreta la ley de descanso el Departamento del Trabajo”; *La Vanguardia*, abril 19 de 1907: “El Departamento del Trabajo ¿Vive?”; *La Vanguardia*, diciembre 13 de 1908, “Boletín del DNT. Una publicación inútil”.

65. *La acción obrera*, Nº 175, Año VI, febrero de 1911, “El contrato colectivo”.



La postura contraria a la vigencia de los contratos colectivos de trabajo y del arbitraje estatal era ratificada en las deliberaciones de varios congresos celebrados por la CGT francesa, conducida en esta época por dirigentes vinculados al sindicalismo revolucionario.⁶⁶

En buena medida, estos comentarios sintetizan los ejes discursivos del 'sindicalismo' argentino en relación al tema. Sobre el particular, se advierte una crítica recurrente a la conducción socialista de la Federación Gráfica Bonaerense, y al desempeño de la comisión mixta, en oportunidad de las sucesivas renovaciones del contrato colectivo firmado como consecuencia de la huelga de 1906, según ya hicimos referencia.⁶⁷ Sin embargo, estos cuestionamientos, además de reflejar diferentes perspectivas ideológicas, expresaban las luchas por el predominio en la conducción de este sector gremial. En líneas generales, los cuestionamientos reflejados en los periódicos 'sindicalistas' apuntaban a resaltar la tendencia de la conducción socialista a fomentar la "democratización" y el "espíritu conciliador y legalista" en las prácticas de la organización sindical, desdibujando el verdadero rol de confrontación que debía sostener con su adversario de clase.

En los principales congresos de las centrales obreras conducidas por dirigentes próximos al 'sindicalismo', no encontramos alusiones expresas a los contratos colectivos de trabajo. Sí en cambio, abogaban por el desarrollo de las federaciones nacionales por rama de actividad, como un elemento clave para el fortalecimiento sindical, aspecto que favorecería la eficacia de las reivindicaciones inmediatas y el tránsito hacia la transformación radical de la sociedad.⁶⁸ Este último objetivo vendría de la mano del dominio por parte del sindicato de la fábrica capitalista, a través del control obrero de la producción en los lugares de trabajo. El tránsito hacia la emancipación definitiva, solamente podría alcanzarse con el desarrollo de la organización sindical, requisito que encontraría en las grandes federaciones nacionales una vía estratégica para su concreción.

Precisamente, en el sector transportes, Francisco García en la FOM y Francisco Rosanova en la FOF, ambos dirigentes vinculados al sindicalismo revolucionario, condujeron las primeras federaciones organizadas por rama de actividad en la segunda década del siglo XX, en correspondencia con los postulados defendidos por esta corriente. En relación a esta cuestión aparece una línea de tensión entre el discurso y las prácticas gremiales del 'sindicalismo'.⁶⁹ En efecto, si consideramos que los gremios del transporte estuvieron entre los primeros en aceptar la práctica de la negociación colectiva con la participación activa del Estado como mediador en los conflictos con el sector patronal, suscribiendo en forma temprana contratos colectivos vinculados con condiciones de trabajo y salarios, se pone en evidencia un marcado contraste con las reivindicaciones discursivas sustentadas por este

66. La moción contraria a los contratos colectivos de trabajo era aprobada en el Congreso de Amiens (octubre de 1906) y ratificada en el Congreso de Marsella (octubre de 1908) y en el de Toulouse (octubre de 1910). En: Dolléans, Edouard, *Historia del movimiento obrero (1871-1920)*, Eudeba, 1957, pp.168-169.

67. Ver: *La acción socialista*, N° 80, Año IV, enero de 1909; *La acción obrera*, N° 175, Año VI, febrero de 1911; N° 101, Año VII, agosto 26 de 1911; N° 214, Año VII, enero de 1912; N° 216, enero de 1912; N° 266, Año VIII, enero de 1913; N° 337, Año IX, junio de 1914; N° 354, Año X, diciembre de 1914, etc.

68. Entre otros congresos, ver: Resoluciones del IX Congreso de la FORA, en: *La organización obrera*, N° 1, segunda época, mayo 1 de 1915.

69. Hugo del Campo, *Sindicalismo y peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*, Buenos Aires, Clacso, 1983;-----, *El "sindicalismo revolucionario" (1905-1945)*, Buenos Aires, CEAL, 1986; Maricel Bertolo, *Una propuesta gremial alternativa...*, op.cit.

sector ideológico.⁷⁰ Precisamente, creemos que en relación a este tema aparecerá la más importante contradicción entre postulaciones ideológicas y praxis gremial en los sectores vinculados con el sindicalismo revolucionario.

Reflexiones finales

Desde fines del Siglo XIX, y de modo más evidente en el transcurso de nuestro período de estudio, el Estado intervino en forma creciente en la esfera laboral, a través de un conjunto de mecanismos que se inscribían en el proceso de surgimiento y evolución de la política laboral. En este nuevo escenario, surgen las primeras iniciativas en materia legislativa e institucional que intentaban resolver los acuciantes problemas suscitados en el ámbito laboral.

Con el cambio de siglo, en forma gradual los trabajadores y empleadores comenzaban a aceptar la utilización de instancias arbitrales para dirimir las diferencias suscitadas en las relaciones entre capital y trabajo. En este contexto surgían también las primeras iniciativas legislativas referidas al contrato colectivo de trabajo. Los dos principales proyectos de codificación de la legislación laboral elaborados en 1904 y 1921, respectivamente, planteaban la conveniencia de los contratos colectivos, como un mecanismo adecuado para regular los comportamientos y necesidades cada vez más homogéneos que tendían a prevalecer en la gran industria y, al mismo tiempo, prevenir el conflicto social como objetivo prioritario.

En esta perspectiva se inscribía la defensa de las funciones regulatorias del Estado en relación a las organizaciones sindicales, prescriptas en ambas piezas legislativas. En el título dedicado a Asociaciones Profesionales, en ambos proyectos, se establecían ciertos beneficios para los sindicatos que obtuvieran personería jurídica, entre otros, la posibilidad de obtener sanción legal para las resoluciones emanadas de los acuerdos colectivos celebrados entre asociaciones obreras y patronales.

La política de inspiración reformista encarada por algunos referentes de los sectores gobernantes próximos al pensamiento liberal se expresaba en la iniciativa más importante de la primera década, la creación del DNT en 1907. En líneas generales, la propuesta original de constitución de este organismo estatal, le asignó funciones vinculadas con la recopilación de datos estadísticos sobre la situación de los trabajadores en las industrias, con el objetivo de organizar la información y reunir los antecedentes necesarios para preparar la legislación laboral. La intensa conflictividad laboral registrada en el transcurso de estos años, en especial, cuando se vinculaba con el sector transportes, seguramente fue un factor que incentivó una presencia más “activa” en los hechos por parte de la agencia estatal.

Asimismo, desde el punto de vista del diseño institucional del DNT, la sanción en 1912 de la Ley Nº 8999 que reorganizaba sus funciones, contribuyó a acrecentar su esfera de competencia, a través de la incorporación de nuevas atribuciones. Particularmente, en relación al rol de “mediador”, se estableció la constitución de “consejos del trabajo” encargados de la conciliación y el arbitraje estatal.

70. Jeremy Adelman, “Union and the Limits of Contracts...”, *op.cit.*



Por otra parte, el nombramiento en la agencia estatal de un conjunto de profesionales con conocimientos técnicos y especialización en materia laboral, estimuló un proceso de creciente legitimidad por parte del organismo oficial en su esfera de competencia. En la práctica, favoreció que en forma gradual el DNT se convirtiera en un referente importante de la mediación estatal en las disputas que se suscitaban entre capital y trabajo en el período de entreguerras.

No obstante, este proceso de evolución estuvo signado por avances y retrocesos, de acuerdo con un conjunto de variables que estaban en juego, entre las que ocupaban un lugar relevante, los recursos presupuestados, las características de los actores laborales involucrados -DNT, trabajadores y empresarios- y la perspectiva reflejada por el poder político en materia de intervencionismo estatal en las diferentes coyunturas.

En este sentido, es bastante razonable pensar que el funcionamiento de la agencia estatal en los primeros años, coincidió con las mayores dificultades, a la escasez de los recursos asignados -todavía no había sido sancionada la legislación de 1912- se sumaba cierta actitud renuente por parte del poder político en cuanto al intervencionismo estatal y, de manera especial, el rechazo inicial expresado por los diferentes sectores vinculados con la conducción del movimiento obrero, aunque desde intereses y posturas ideológicas claramente diferenciadas.

Además de alguna otra experiencia en materia de negociación colectiva, el conflicto protagonizado por los obreros gráficos en 1906, introdujo una novedad importante para la época, considerando que los acuerdos que dieron por finalizada la huelga, constituyeron el punto de partida para el establecimiento de mecanismos arbitrales con carácter estable que perduraron algo más de una década. No obstante, a pesar de los avances importantes alcanzados con esta experiencia, el reconocimiento del sindicato como interlocutor válido en las negociaciones por parte del sector patronal, fue un proceso lento y atravesado por tensiones, concretándose recién en 1915, como resultado de mutuas concesiones.

La postura del sector patronal de la industria gráfica, reflejaba una conducta bastante difundida en la época. En efecto, los sectores empleadores, en líneas generales, manifestaron una actitud renuente a establecer negociaciones con organismos gremiales que no contaran con el reconocimiento legal del Estado, aspecto que tendría como contracara el renunciamiento explícito por parte de los sindicatos a toda declaración que atentara contra el orden público o la propiedad privada de los medios de producción.

Por último, la vigencia desde 1918 de la legislación que reglamentó el trabajo a domicilio, propició el desarrollo de discusiones salariales en el marco de comisiones paritarias, cuyas decisiones fijaban en forma obligatoria los salarios mínimos que regirían para toda la industria de la localidad. Los acuerdos alcanzados surgían a partir del desarrollo de negociaciones colectivas.

La participación activa del DNT en la constitución de las comisiones mixtas encargadas de las deliberaciones salariales y en el contralor del cumplimiento posterior de sus resoluciones, reflejaron un avance importante en materia de relaciones colectivas de trabajo durante los años veinte, proyectando sus efectos también en la década siguiente. Asimismo, la intervención estatal en la fijación de la pauta salarial, preanunciaba una práctica que se profundizará en los años treinta, alcanzando todo su desarrollo con la experiencia de los gobiernos peronistas.

Sin embargo, a pesar de los importantes avances registrados en materia de negociación colectiva en nuestro período de estudio, en relación a los comportamientos vigentes, a pesar de algunas experiencias circunscriptas a ciertos gremios y sectores productivos, prevalecieron relaciones laborales de carácter individual, carentes de estipulaciones previas.

Maricel Bertolo, "Los primeros pasos de la negociación colectiva en la Argentina". Cuadernos del Ciesal. Año 8, número 10, julio-diciembre 2011, pp 71-95.